

Stellungnahme

Juli 2025

Digitale Medien Staatsvertrag

Mit ihrem am 23. Juni 2025 veröffentlichten Entwurf für ein Maßnahmenpaket unter dem Titel »Digitale Medien-Staatsvertrag« setzen die Länder ihre Bemühungen zur Sicherung der kommunikativen Grundlagen der freiheitlich-demokratischen Gesellschaft in Deutschland fort. Der Entwurf sieht Änderungsvorschläge für die Medienaufsicht, sowie die Umsetzung des Europäische Medienfreiheitsgesetzes (Verordnung (EU) 2024/1083, nachfolgend EMFA), die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (Verordnung (EU) 2024/900, nachfolgend TTPW-VO) und die Zuständigkeitsregelungen nach der Verordnung über künstliche Intelligenz (Verordnung (EU) 2024/1689, nachfolgend KI-VO) im Medienstaatsvertrag (nachfolgend MStV) vor. Bitkom kommentiert gerne die Entwürfe und würde es sehr begrüßen, wenn die Rundfunkkommission die unterbreiteten Vorschläge und gemachten Anmerkungen bei der weiteren Bearbeitung des Staatsvertrags berücksichtigt.

Zusammenfassung

In politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich herausfordernden Zeiten sind starke, unabhängige und verlässliche Medien für den Erhalt der demokratischen Gesellschaft unerlässlich. Der vorliegende erste Teil des »Digitale Medien-Staatsvertrags« zielt auf eine länderseitige Durchführung von und Anpassung an europäischem Recht sowie neue Zuständigkeiten und Instrumente der Medienaufsicht ab. Im Mittelpunkt stehen Anpassungen des MStV, die sich aus EMFA, TTPW-VO sowie KI-VO ergeben. Letztere betrifft insbesondere die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten als Aufsichtsbehörde für bestimmte Pflichten. In vielen Bereichen soll die bestehende nationale Medienregulierung bereits den europäischen Vorgaben entsprechen. Die von der Rundfunkkommission vorgeschlagenen Änderungen zielen daher vor allem auf punktuelle Ergänzungen des Rechtsrahmens sowie auf die Klärung der Zuständigkeiten für die Aufsicht über die materiell-rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus den europäischen Regelwerken ergeben. Zudem soll der Einsatz von KI-gestützten Instrumenten durch die Medienaufsicht – angesichts der grundrechtlichen Sensibilität des Medienbereichs – gesetzlich präzisiert werden. Bitkom unterstützt das Ziel, europäisches Recht adäquat durchzuführen und die Medienaufsicht zu reformieren.

Bitkom sieht allerdings Verbesserungsbedarf bei nachfolgenden Aspekten:

- Bitkom erinnert die Bundesländer daran, bei der Durchführung europäischer Vorgaben in deutschem Recht konsequent das Europarecht zu achten und nationale Alleingänge zu unterlassen. Der EuGH und auch die EU-Kommission haben bereits mehrfach festgestellt, dass das Herkunftslandprinzip und dessen konsequente Anwendung zentral für das Funktionieren des europäischen Binnenmarktes, gerade auch bei (digitalen) Dienstleistungen, sind. Insbesondere bei unmittelbar geltenden EU-Verordnungen ist die zusätzliche Aufnahme einzelner, vor allem verschärfender Regelungen in nationale Gesetze – wie im Entwurf des DMStV – systematisch dann inkonsistent, wenn es sich nicht um die Ausfüllung von Ergänzungs- oder Ausgestaltungsermächtigungen handelt.
- Einheitliche und übersichtliche Regelungen stärken die Rechtssicherheit, verringern Bürokratie und schaffen faire Wettbewerbsbedingungen. Diese Klarheit erlaubt es Unternehmen, sich stärker auf Innovationen und die Kundenorientierung zu konzentrieren.
- Der Koalitionsvertrag, an dessen Ausarbeitung die Länder gerade auch im Medienbereich nach eigenen Aussagen maßgeblich mitbeteiligt waren, sieht ausdrücklich vor, auf unnötige bürokratische Übererfüllung – sogenanntes Goldplating – zu verzichten und eine Doppelregulierung auf EU- und nationaler Ebene zu vermeiden bzw. im Gegenteil sich verstärkt für konsistente und kohärente Regelungen einzusetzen.
- Bitkom weist auf die Pflicht hin, das TRIS-Verfahren durchzuführen.

Medienpolitische Forderungen des Bitkom

Bitkom begrüßt die Möglichkeit, den vorliegenden Entwurf des ersten Teils des DMStV zu kommentieren. Zugleich messen wir den geplanten Regelungen und Themen des sich derzeit in Erarbeitung befindlichen zweiten Teils des DMStV besondere Bedeutung bei. Wir würden es sehr begrüßen, hierzu frühzeitig in einen konkreten Austausch zu treten und möchten vorab zentrale Aspekte hervorheben:

- Der Erhalt einer pluralistischen Medienlandschaft hängt von fairen Wettbewerbschancen, dem Erhalt unternehmerischer Freiheit sowie der Refinanzierbarkeit von Mediendiensten ab. Nur hierdurch kann die grundgesetzlich verankerte Medienfreiheit gesichert werden. Gesetzliche Initiativen müssen daher auf ihre medienwirtschaftlichen Auswirkungen hin überprüft werden. Gerade im Zusammenspiel mit bundes- und europarechtlichen Vorgaben ist eine Überregulierung und bürokratische Überfrachtung zu vermeiden. Ziel muss es sein, einen robusten und attraktiven Medienstandort zu bewahren und zu befördern.
- Die Refinanzierbarkeit privater Medien- und Medienplattformangebote ist von zentraler Bedeutung für die Sicherung von Medienvielfalt. Neue regulatorische Eingriffe, wie Werbebeschränkungen und Werbeverbote, Eingriffe in die Vertragsfreiheit und Programmautonomie, Investitionspflichten und Platzierungsvorgaben, sind daher zu unterlassen.

- Zur Sicherung einer freien und vielfältigen Medienlandschaft zählen auch internationale und sprachpluralistische Informations- und Medienangebote, zu deren Verbreitung ein offener und fairer Wettbewerb und eine effektive und verhältnismäßige Aufsicht auf nationaler und europäischer Ebene beitragen würden.
- Statt auf staatliche Verbote sollte auch in der Medienwirtschaft auf die Kraft des Wettbewerbs gesetzt werden, sodass verschiedene Angebote nicht gleicher werden, sondern sich durch innovative und verbraucherfreundliche Ausgestaltung im Markt differenzieren können. Dies führt zu mehr Wahlfreiheit und Vielfalt für die Nutzenden. Nicht zielführend und daher unbedingt zu vermeiden ist es, einzelne Mediensektoren zusätzlich zu belasten, um in anderen Bereichen des Medienmarktes vermeintliche Verbesserungen zu erreichen. Beispielsweise sollten mit dem erheblich umstrittenen Status als »Public-Value-Angebot« keine weiteren Privilegierungen (über die leichte Auffindbarkeit hinaus) einhergehen.

Im Einzelnen

V. Abschnitt: Besondere Bestimmungen für einzelne Telemedien

§§ 84 Abs. 9 (neu), 94 Abs. 4 (neu) MStV-E

Bitkom bittet um die Streichung der vorgesehenen neuen Absätze und regt dringend an, den Vorrang der Nutzerautonomie festzulegen.

Art. 20 der Verordnung (EU) 2024/1083 (EMFA) entfaltet ab dem 8. Mai 2027 unmittelbare Geltung in allen Mitgliedstaaten und bedarf als Bestimmung einer EU-Verordnung keiner nationalen Umsetzung. Vor diesem Hintergrund ist insoweit verständlich, dass die Bundesländer in § 84 Abs. 9 (neu) keinen eigenständigen Regelungsgehalt formulieren. Allerdings sollte auf solchen programmatischen oder hinweisenden Text im Sinne von Klarheit und Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung verzichtet werden. Entsprechendes gilt für die Regelung in § 94 Abs. 4 (neu) MStV-E.

Vielmehr sollten die Länder eine Regelung im vorliegenden Kontext vornehmen, die sich klarstellend dem (bislang unbestimmten) Verhältnis zwischen Nutzerautonomie (nach § 84 Abs. 6 MStV bzw. künftig Art. 20 Abs. 1 und 2 EMFA) und der Maßgabe befasst, wie die Hervorhebung von Rundfunk insgesamt bzw. von sog. »Public-Value-Angeboten« zu erfolgen hat.

Bitkom spricht sich dafür aus, im Lichte der grundrechtlich geschützten negativen Informationsfreiheit (Schutz vor aufgedrängter Information) dem individuellen Gestaltungswillen der Nutzerin bzw. des Nutzers im Kollisionsfall Vorrang einzuräumen.

Mit Blick auf den ebenfalls in Bezug genommenen und in der Begründung dargestellten Absatz 3 von Art. 20 EMFA ist auch nach deren Maßgabe unklar, welcher über § 80 MStV hinausgehende Regelungsgehalt zu beachten sein soll, jedenfalls wirft

die Formulierung »seine Identität [die visuelle des Mediendiensteanbieters] wird damit auch geschützt, steht jedoch nicht im Vordergrund« eine Vielzahl von Fragen auf; in der Folge wird beispielsweise der Unterschied einer »unmittelbaren Kollision« zu einer nichtunmittelbaren Kollision, insbesondere in der rechtstechnischen Konsequenz, nicht recht deutlich.

VII. Abschnitt: Medienaufsicht

§ 109a Abs. 2 (neu) MStV-E:

Bitkom bittet den neu einzuführenden Abschnitt wie folgt anzupassen:

*Die Landesmedienanstalten dürfen, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit erforderlich ist, personenbezogene Daten verarbeiten. Sofern dies zur Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit unbedingt erforderlich ist, dürfen **in besonders begründeten Fällen** auch besondere Kategorien personenbezogener Daten verarbeitet werden. Satz 1 und 2 gelten entsprechend für die automatisierte Verarbeitung öffentlich zugänglicher personenbezogener Daten durch technische Mittel nach Absatz 1. Die an den Verarbeitungsvorgängen besonderer Kategorien personenbezogener Daten Beteiligten sind für die besondere Schutzwürdigkeit dieser Daten zu sensibilisieren; der Zugang zu den personenbezogenen Daten ist zu beschränken. Durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ist sicherzustellen, dass nachträglich überprüft werden kann, ob und von wem personenbezogene Daten im Sinne des Satzes 3 eingegeben, verändert oder entfernt worden sind.*

Die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten – etwa zu politischen Meinungen, religiösen Überzeugungen oder der sexuellen Orientierung – ist mit besonders hohen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und Transparenz verbunden. Ohne dass eine separate, konkret und nachvollziehbar abgefasste und dokumentierte Begründung für deren Erforderlichkeit vorliegt, halten wir es vor diesem Hintergrund für nicht angemessen, wenn eine Verarbeitung solch sensibler Daten im Rahmen der Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten stattfindet.

Die bloße Möglichkeit, auf diese Datenkategorien zuzugreifen, birgt erhebliche Risiken für die Persönlichkeitsrechte der Nutzerinnen und Nutzer und kann das Vertrauen in digitale Dienste nachhaltig beeinträchtigen.

Wir sprechen uns daher klar dafür aus, die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Rahmen der Medienaufsicht auf das absolut notwendige Maß zu beschränken und nur dann zuzulassen, wenn eine eindeutige, dokumentierte Notwendigkeit hierfür besteht.

§ 109a Abs. 5 (neu) MStV-E:

Bitkom bittet um die Streichung des neu einzuführenden Absatzes.

Ein verpflichtender Zugang der Landesmedienanstalten zu Daten von Telemedienanbietern – insbesondere durch den Einsatz technischer Mittel und die Bereitstellung entsprechender Schnittstellen – stellt einen unverhältnismäßigen und nicht gerechtfertigten, tiefgreifenden Eingriff in die Meinungsäußerungs- und

Medienfreiheitsrechte der Anbieter von Medienplattformen und Intermediären dar. Wir erachten einen solchen Eingriff als nicht gerechtfertigt, da er einen anlassunabhängigen, nicht auf definierte, besonders schwere Fälle beschränkten und damit nicht verhältnismäßigen Zugriff auf sowie Abruf und Verarbeitung von Nutzerdaten vorsieht.

Darüber hinaus würde ein solcher Zugriff tief in die Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer eingreifen, insbesondere in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Möglichkeit, über technische Schnittstellen auf personenbezogene Daten zuzugreifen, birgt erhebliche Risiken für den Datenschutz und das Vertrauen in digitale Dienste.

Aus unserer Sicht ist der Zugriff auf öffentlich zugängliche (personenbezogene) Daten – unter Nutzung der in Absatz 1 eines neuen § 109a MStV genannten technischen Mittel – für die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten durch die Landesmedienanstalten ausreichend. Eine weitergehende Zugriffsbefugnis ist weder erforderlich noch angemessen, daher insgesamt nicht verhältnismäßig, sie widerspricht dem Grundsatz der Datensparsamkeit, den Vorgaben des europäischen Datenschutzrechts sowie dem Herkunftslandprinzip der EU, sofern sie gegen Anbieter mit Sitz außerhalb Deutschlands angewendet werden soll.

Wir fordern daher, die entsprechenden Regelungen im Gesetzentwurf zu streichen.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass der intendierte Anwendungsfall durch die jetzige Formulierung der Norm, die unterschiedslos alle Anbieter von Telemedien umfasst, überschritten würde. Ein Bedarf hierfür ist weder ersichtlich noch dargetan, auch angesichts des bestehenden § 109 Abs. 4 MStV. Auch insoweit ist die Regelung unverhältnismäßig.

§ 111 Abs. 5 (neu) MStV-E:

Bitkom bittet um die Streichung des neu einzuführenden Absatzes.

Die Durchführung der KI-VO ist primär Bundesangelegenheit. Aktuell befindet sich das entsprechende Gesetz noch in der Abstimmung unter den Bundesministerien. Zum jetzigen Zeitpunkt existiert nicht einmal ein entsprechender Referentenentwurf. In dem Durchführungsgesetz sollen die Zuständigkeiten für die einzelnen Bereiche geklärt und definiert werden. Diesem Bundesgesetz vorzugreifen und bereits Zuständigkeiten für den Bereich Rundfunk und Telemedien zu definieren, widerspricht dem erklärten Wunsch der Länder, einen kohärenten Rechtsrahmen zu schaffen. Wir bitten daher darum, das Durchführungsgesetz zur KI-VO abzuwarten und gegebenenfalls, sofern notwendig und geboten, anschließend zusätzliche Regelungen und Zuständigkeiten für den Bereich Rundfunk und Telemedien zu definieren.

Im vorliegenden Fall sollte generell insbesondere berücksichtigt werden, dass das Verhältnis zwischen Anbieter und Betreiber eines KI-Systems gerade auch im Medienbereich komplex ist. Ferner, dass die Überwachung der Verpflichtungen aus Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 3 und UAbs. 2 Satz 2, 2. Alt. KI-VO in den Anwendungsbereich von § 19 Abs. 3 ff. MStV (mindestens) hineinragt und insofern bei Telemedien die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten (nach bisheriger Ausgestaltung) eine subsidiäre ist. Dies reflektiert die angedachte Regelung erkennbar nicht.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.

Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Konstantin Peveling | Referent Medienpolitik & Plattformen

T +49 30 27576-321 | k.peveling@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Medienpolitik

Copyright

Bitkom 2025

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.